

Prof. zw. dr hab. Halina Buk
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana Mariusza Staśkiewicza
pt. „Implementacja i funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem w
jednostkach administracji podatkowej” napisanej pod kierunkiem
prof. PCz dr hab. Bogusławy Ziółkowskiej (promotor) i prof. SGH Pawła
Pietraśińskiego (promotor pomocniczy)**

1. Ocena tematu, celu i układu pracy

Problematyka zarządzania ryzykiem w administracji publicznej jest przedmiotem zainteresowania polskich badaczy naukowych dopiero od około 10 lat, a to za sprawą zmiany regulacji prawnych dotyczących sektora finansów publicznych. W innych krajach takich jak Stany Zjednoczone Ameryki Północnej czy Wielka Brytania, zdecydowanie wcześniej zaczęto wdrażać rozwiązania proefektywnościowe i nowe narzędzia zarządzania sferą publiczną. Od kilkunastu lat OECD promuje w świecie koncepcję Nowoczesnego Zarządzania Publicznego (ang. NMP - *New Public Management*) w sektorze finansów publicznych, mając na względzie przede wszystkim celowość i efektywność wydatkowania środków publicznych. Ta nowa idea sprowadza się do bardziej rynkowego podejścia w administracji publicznej. Doświadczenia jednostek biznesowych jednoznacznie pokazują, że w dzisiejszym turbulentnym świecie, zarządzanie ryzykiem należy traktować za szczególny przedmiot badań. Te biznesowe doświadczenia jak najbardziej należałoby wykorzystywać w skuteczniejszym zarządzaniu jednostkami administracji publicznej. Administracja publiczna także ma określone cele, które da się skwantyfikować, jej efektywne funkcjonowanie jest determinowane wieloma zewnętrznymi i wewnętrznymi przyczynami, a to z kolei wpływa na stan finansów publicznych.

Doktorant skoncentrował swoje badania na jednostkach administracji podatkowej, które z natury i charakteru działalności są narażone na różnego rodzaju ryzyka. Ich rozpoznanie i właściwe zarządzanie nimi są jak najbardziej pożądane. Podjęcie się doktoranta tego zadania należy odebrać pozytywnie zwłaszcza, że literatura przedmiotu dotycząca tego wąskiego obszaru jest skąpa, a zapotrzebowanie pracowników administracji skarbowej na tę specjalistyczną wiedzę jest bardzo duże.

Autor czytelnie określił główny cel pracy i cztery cele cząstkowe, przyjął główną hipotezę badawczą i trzy hipotezy szczegółowe. Wszystkie cele i hipotezy wiążą się ściśle

Wydział Zarządzania P.Cz.
Sekretariat

Wpł. dn. ... 1.03.2018

Strona 1 z 4

z tematem pracy doktorskiej. Za podstawowy cel pracy przyjęto przedstawienie konstrukcji zintegrowanego modelu zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej. Cele częściowe obejmują ocenę stopnia wdrożenia poszczególnych komponentów zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem w urzędach skarbowych, identyfikację typów ryzyka wewnętrznego towarzyszącego działalności urzędów skarbowych, wskazanie optymalnych metod analizy ryzyka wewnętrznego i ocenę skuteczności metod ograniczania ryzyka wewnętrznego w urzędach skarbowych. Z powyższego widać, że Autor koncentruje uwagę na ryzyku wewnętrznym urzędów skarbowych.

Ogólna struktura pracy jest właściwa. Składają się nań: wstęp, pięć zasadniczych rozdziałów, zakończenie, streszczenie w języku angielskim, odpowiednie spisy. Pierwsze trzy rozdziały mają charakter ogólnoteoretyczny, a dwa kolejne prezentują szczegółowe wyniki badań poznawczych i empirycznych dotyczące urzędów skarbowych. Pomędzy poszczególnymi częściami pracy zachowano właściwe proporcje, nie ma rozdziałów czy podrozdziałów niezwiązanych z tematem pracy. Praca liczy łącznie 233 strony standardowego tekstu, plus 4 załączniki. Treść pracy oparto na właściwej literaturze przedmiotu liczącej 272 pozycje (z tego 86 to pozycje obcojęzyczne z przewagą wydawnictw zagranicznych), 23 aktach prawnych oraz innych źródłach.

2. Ocena merytoryczna pracy

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi wyczerpujące studium naukowe o systemie zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej, mające charakter rozpoznawczy na podstawie krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu, ale i koncepcyjny dla wypracowania modelu zarządzania ryzykiem w przedmiotowych jednostkach. Zawartość pracy świadczy o dobrym rozpoznaniu przez Autora problemów funkcjonowania administracji podatkowej, umiejętnościach identyfikacji ryzyk i postulowania zmian w zarządzaniu jednostkami tej sfery życia publicznego. Dokonana w 2017 r. w Polsce zasadnicza reorganizacja całej administracji skarbowej jest tylko jednym z istotniejszych działań dla usprawnienia jej funkcjonowania, ale niewystarczającym. Zasadniczy potencjał tkwi w doskonaleniu wewnętrznych procesów i zasobów.

W pierwszym rozdziale syntetycznie, ale w wystarczającym zakresie omówiono genezę i ewolucję zarządzania w jednostkach administracji publicznej, poczynając od specyfiki modelu biurokratycznego Maxa Webera, po paradygmaty Nowego Zarządzania Publicznego, aż do idei Governance i Public Governance. Uwzględniono rzeczywiście standardowe powszechnie do dzisiaj praktykowane koncepcje, ale też wyartykułowano kierunki zmian w koncepcjach zarządzania propagowane w świecie dopiero od kilkunastu lat.

Rozdział drugi odnosi się już do zagadnień zarządzania w administracji podatkowej. Naświetlono istotę i strukturę oraz cele strategiczne administracji publicznej. Rozpoznano i oceniono stopień implementacji współczesnych metod i technik zarządzania w organizacjach administracji podatkowej.

Rozdziały trzeci i czwarty traktują o specyfice idei, systematyce i znaczeniu zarządzania ryzykiem w działalności urzędów skarbowych. Rozwinięto zwłaszcza kwestie systemowego zarządzania ryzykiem w tych jednostkach, wychodząc od instytucjonalnych podstaw, po rekomendacje i wytyczne stosownych organów państwowych. Autor dobrze wyeksponował słabości w systemowym zarządzaniu ryzykiem w sektorze publicznym w ogóle, a zwłaszcza braki w podstawowych wytycznych na ten temat Ministerstwa Finansów upublicznionych w 2004 r. Autor stawia słuszną tezę, że proces zarządzania ryzykiem w sferze publicznej jest trudniejszy, aniżeli w sektorze komercyjnym. Kolejne części tych rozdziałów stanowią swoiste kompleksowe studium metodyczne procesowego zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych, z uszczegółowieniem w odniesieniu do urzędów skarbowych. Uwzględniono odpowiednie grupowanie ryzyk, pomiar istotności ryzyka, główne determinanty oraz analizę i monitorowanie ryzyka. Odpowiednio rozpisano organizacyjne kwestie procesu zarządzania ryzykiem.

Szczególnie wartościowa jest zawartość rozdziału piątego. Autor przeprowadził wnikliwą analizę jakościową zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji państwowej za pomocą ogólnopolskich badań ankietowych. Próba badawczą objęto 62,5% populacji izb administracji skarbowej i 31% populacji urzędów skarbowych, były wśród nich urzędy małe, średnie i duże. Uzyskano dzięki temu na właściwej próbie rzeczywisty obraz efektywnego zarządzania ryzykiem w urzędach skarbowych oraz wiedzę o występujących zagrożeniach. Ostatecznie Autor sporządził zestawienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem jednostek administracji skarbowej. Autor odniósł się także do oczekiwań i zagrożeń w zakresie usprawnienia zarządzania ryzykiem wobec dokonanej reorganizacji administracji skarbowej. Niekoniecznie te dwa procesy są jednokierunkowe.

Przede wszystkim zidentyfikowano instytucjonalne typy ryzyka wewnętrznego w organach podatkowych, oszacowano istotność ryzyka i mechanizmy jego ograniczania. Na uwagę też zasługuje przeprowadzona analiza SWOT systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej.

Zakończenie pracy doktorskiej liczy 7 stron, Stanowi podsumowanie wyników badań teoretycznych i empirycznych. Zestawiono syntetycznie wyciągnięte wnioski. Szkoda, że Autor nie przywołał w zakończeniu postawianych we wstępie pracy hipotez i nie powiązał czytelnie zgrupowanych wniosków z hipotezami. Natomiast trzeba potwierdzić, że hipoteza główna i trzy hipotezy szczegółowe zostały przez doktoranta zweryfikowane.

Z obowiązku recenzenta zwracam uwagę na pewne braki lub nieścisłości:

- Nie wyróżniono w spisie treści spisu literatury, tabel, rysunków;
- Na s. 6 jest mowa o katalogu ryzyka wewnętrznego obowiązującego w organach podatkowych. W kontekście wyjaśnienia w ordynacji podatkowej „organu podatkowego” Autor z pewnością miał tu na myśli instytucję, a nie np. naczelnika urzędu skarbowego;

- Ma miejsce powtórzenie myśli (listy) na s. 101 i 156, z powołaniem się na to samo źródło (Braig...przypis 330 i 442)

3. Ocena formalnej strony pracy

Praca jest napisana i zredagowana starannie, poprawnym językiem i stylem. Przytoczane w pracy treści są dobrze udokumentowane, zarówno licznymi wykorzystanymi pozycjami literatury przedmiotu, jak i wynikami badań ankietowych. Zastosowano właściwe sposoby prezentacji wywodów i wyników badań, opracowano 27 tabel, 7 schematów, 19 rysunków, z których większość to własnego autorstwa.

Drobne mankamenty w pisarstwie, jak:

- brak czasami konsekwencji w stosowaniu wcięć w kolejnych akapitach,
- zdarzają się słowa w listach nieodmienione gramatycznie (na s. 98, s.100),
- nawiązanie do tabel poprzez dwukropek (np. tab. 7),
- użycie dużych liter w całym tytule publikacji przywołanej w przypisie nr 418,

4. Konkluzja

Uważam, że recenzowana rozprawa doktorska jest wartościową pracą naukową pod względem teoretycznym i praktycznym. Stanowi kompendium wiedzy na temat funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach administracji podatkowej. Zawartość merytoryczna pracy świadczy o dużej wiedzy i dociekliwości naukowej Autora w problematyce związanej z implementacją zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych.

Stwierdzam, że założony cel główny i wspierające cele naukowe rozprawy osiągnięto oraz udowodniono prawdziwość sformułowanych hipotez badawczych.

Recenzowana rozprawa spełnia wszystkie warunki stawiane pracom doktorskim przez ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (ze zm.) oraz uzasadnia nadanie mgr Mariuszowi Staśkiewiczowi stopnia doktora w dziedzinie nauk ekonomicznych w dyscyplinie zarządzanie.

Na podstawie powyższego wnoszę o dopuszczenie Pana Mariusza Staśkiewicza do publicznej obrony pracy doktorskiej.

Kalina Buk

Katowice, 27 lutego 2018 r.